

# El enigmático *dominio originario* de los recursos naturales del artículo 124 de la Constitución de la Nación Argentina

## Aportes para su esclarecimiento

The enigmatic original domain of the natural resources of article 124 of the Constitution of the Argentine Nation  
Contributions for its clarification

Ignacio M. de la Riva<sup>1</sup>

Tras su reforma en 1994, la Constitución argentina declara que los recursos naturales pertenecen al *dominio originario* de las provincias en que se encuentran. Este trabajo busca contribuir al esclarecimiento del significado de esa noción, aun sujeta a debate pese a los casi treinta años transcurridos desde su recepción constitucional.

**Palabras clave:** dominio originario, recursos naturales, dominio eminente, federalismo.

After its reform in 1994, the Argentine Constitution declares that natural resources belong to the original domain of the provinces in which they are located. This work seeks to contribute to the clarification of the meaning of this notion, still subject to debate despite the almost thirty years that have elapsed since its constitutional reception.

**Keywords:** original domain, natural resources, eminent domain, federalism

RESUMEN / ABSTRACT

<sup>1</sup> Profesor Titular Ordinario de Derecho Administrativo de la Pontificia Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, Argentina. Doctor en Derecho por la Universidad de Valladolid (España). Magister en Derecho Administrativo por la Universidad Austral (Buenos Aires). Correo electrónico: ignaciodelariva@uca.edu.ar. Dirección Postal: Talcahuano 833, piso 3, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, CP 1103.

Artículo recibido el 8 de agosto de 2022 y aceptado el 15 de noviembre de 2022.

## Introducción

La reforma introducida a la Constitución argentina en 1994 incorporó a su art. 124 el siguiente párrafo final: "Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio".

La figura del *dominio originario* resultó una novedad en el paisaje constitucional local, cuyos alcances se encuentran aún pendientes de ser delimitados. La demora en precisar sus contornos no es, por cierto, inocua, pues de la extensión que se le asigne dependen no solo la amplitud de las prerrogativas de su titular, sino también, correlativamente, la densidad de los derechos derivados que puedan adquirir los particulares sobre los recursos en cuestión.

Lamentablemente, han transcurrido casi tres décadas desde la reforma y la literatura sobre la materia está bien lejos de brindar la seguridad jurídica anhelada por los operadores implicados. Tampoco la jurisprudencia ha hecho, hasta el momento, aportes significativos para rodear a la noción de la claridad necesaria.

Esta investigación nace de la convicción de que, ante la enorme relevancia de los recursos implicados, urge acometer un esfuerzo exegético sistemático orientado a dotar al título acuñado por el constituyente de la nitidez de la que hoy carece. Una tarea, ciertamente, compleja, que requiere consultar una pluralidad de fuentes: los debates constituyentes, los antecedentes de la cláusula constitucional, las otras disposiciones de la Constitución que guardan relación con el tema, la labor jurisprudencial y legislativa posterior a la reforma, las otras acepciones de la figura dominical.

Ese es el derrotero que me propongo recorrer, con la expectativa de contribuir a superar las pujas interpretativas que suscita esta figura clave para el desarrollo del potencial que encierran los recursos naturales existentes en el territorio argentino.

### I. Tensiones sobre el dominio de los recursos naturales previas a la reforma constitucional de 1994

La Constitución argentina sancionada en 1853 guardó silencio respecto de la titularidad de los recursos naturales<sup>2</sup>. Tal vacío dio cabida a incesantes de-

<sup>2</sup> En contra, Alberto Dalla Via sostiene que el antiguo art. 104 (hoy 121) de la Constitución, al establecer que las provincias se reservan los poderes no delegados al gobierno federal, supuso reconocer implícitamente a las provincias el dominio sobre los recursos naturales (cfr. DALLA VIA 2006, 760). No comparto esa lectura, pues entiendo que la cláusula referida solo sienta un criterio rector en lo atinente al reparto de competencias entre la Nación y las provincias argentinas, razón por la cual no cabe inferir de ella criterio alguno en materia de asignación de bienes. De hecho, hasta 1994, el constituyente o el legislador argentinos podrían haber optado, incluso, por un temperamento distinto al que supone atribuir al Estado nacional o provincial el dominio de los recursos naturales (sistema regalista), atribuyendo, por ejemplo, tal dominio al titular del predio al cual acceden dichos recursos, como ocurre en tantos países. Esto demuestra que el silencio del texto constitucional no debía interpretarse, necesariamente, como una evidencia de la decisión de las provincias de reservar para sí el dominio en cuestión.

bates entre quienes abogaban por asignar esos bienes a la Nación y quienes postulaban el dominio de las provincias sobre los mismos.

Un breve repaso de los ecos de ambas tesis, reflejadas tanto en el plano doctrinario, como en el normativo y jurisprudencial<sup>3</sup>, contribuirá a dar una adecuada percepción de la dimensión del problema que afrontaron los constituyentes de 1994. Como se verá, a lo largo de casi ciento cincuenta años, esas tensiones se hicieron sentir con particular fuerza en diversos terrenos, como el de los hidrocarburos y el de las aguas fluviales.

La confrontación aludida se hizo presente desde los albores de nuestra vida institucional con toda crudeza cuando, en el año 1869, el Senado de la Nación tuvo que debatir sobre la celebración del contrato para la construcción del Puerto Madero en la Ciudad de Buenos Aires. En esa ocasión, Dalmacio Vélez Sársfield defendió la tesis de que los ríos navegables pertenecían al Estado Nacional, invocando para ello el art. 26 de la Constitución Nacional<sup>4</sup>, en tanto que Bartolomé Mitre asumió con igual vehemencia la postura contraria, al sostener que las provincias solo habían delegado a la Nación el ejercicio de la jurisdicción sobre los ríos en materia de navegación interjurisdiccional, reteniendo, en cambio, su dominio<sup>5</sup>.

En su argumentación, Mitre hizo hincapié en la dispersión política que sobrevino a la declaración de la independencia argentina, que mantuvo a las provincias fraccionadas a partir de 1820. Esta situación significó –a su juicio– que cada una de ellas haya debido asumir el ejercicio de sus poderes soberanos y el dominio eminente de sus respectivos territorios, situación que se prolongó hasta que lograron consolidar su unión al darse la Constitución en 1853.

Semejante discurso contrasta con las razones que inspiraron a los abandonados de la postura contraria, inclinados a reconocer el dominio nacional de los recursos naturales. Uno de sus representantes más notables, Joaquín V. González, postulaba que “una vez proclamada la independencia se produce la reversión de todas esas propiedades constituidas en provecho de la corona, a favor del verdadero dueño, del soberano, del pueblo de cada una de las naciones independizadas. Es por eso que la propiedad minera de la

---

Manili, por su parte, también discrepa de la idea de que la Constitución de 1853 no haya senta- do posición respecto del dominio de los recursos naturales. En su criterio, ese texto constitu- cional habría reconocido, implícitamente, a las provincias la propiedad de los recursos naturales al atribuirles el dominio de sus respectivos territorios (arts. 3º, 4º, 11, 13, 75 –incisos 5 y 15– y 125) (MANILI 2021, 528-531).

<sup>3</sup> El convencional Guinle, en una de sus intervenciones durante los debates constituyentes de 1994, sostuvo que, durante ese largo período previo a la reforma, “invariablemente la doctrina dice sí pero la jurisprudencia y la legislación nacional le dicen no al derecho que tienen las pro- vincias”. Cfr. *Convención Nacional Constituyente: Diario de Sesiones* (1994), 3636.

<sup>4</sup> Según el artículo mencionado, “la navegación de los ríos interiores de la Nación es libre para todas las banderas, con sujeción únicamente a los reglamentos que dicte la autoridad nacional”.

<sup>5</sup> Puede verse una reseña de este debate en MARIENHOFF 1939, 297-302.

República Argentina pertenece por derecho de sucesión legítima al pueblo argentino, es decir, a la Nación”<sup>6</sup>.

Esta afirmación de Joaquín V. González resulta irreconciliable con la tesis de Mitre, quien parecía sugerir que esa continuidad histórica entre los derechos de la Corona española y el Estado Nacional argentino en su condición de soberano se habría visto interrumpida durante los treinta años que mediaron entre la independencia y la unión nacional. En ese lapso las provincias habrían reasumido los poderes soberanos, para volver a delegarlos luego en el gobierno federal constituido en 1853. Para los sostenedores de la propiedad provincial de los recursos naturales, el título que hace a su dominio no estaría comprendido entre las prerrogativas transferidas a la Nación en el pacto de unión sellado al dictarse la Constitución.

En paralelo al choque doctrinario, durante las primeras décadas de vida institucional, la sanción del Código de Minería (1887) brindó un importante respaldo a la tesis provincialista, al declarar a las minas como “bienes privados de la Nación o de las provincias, según el territorio en que se encuentren”<sup>7</sup>. Su redactor, Enrique Rodríguez, se cuidó de advertir en la nota al artículo transcrito que la solución adoptada no venía impuesta por la Constitución, sino que derivaba, exclusivamente, de razones de conveniencia<sup>8</sup>.

La disputa por el dominio de los recursos naturales, generada por la parquedad del constituyente, se mantuvo viva a lo largo de los años entre aquellos que propiciaban un extendido señorío provincial sobre esos bienes<sup>9</sup>, y quienes se inclinaban por atribuir ese dominio a la Nación<sup>10</sup>.

Durante la breve vigencia de la Constitución sancionada en 1949, los defensores de la tesis centralista pudieron verla reflejada en el plano más alto de nuestro sistema jurídico. El art. 40 de aquel efímero estatuto disponía, en efecto, que “los minerales, las caídas de agua, los yacimientos de petróleo, de carbón y de gas, y las demás fuentes naturales de energía, con excepción de los vegetales, son propiedad imprescriptibles e inalienables de la Nación,

<sup>6</sup> GONZÁLEZ 1917, 72.

<sup>7</sup> Art. 7° del Código de Minería.

<sup>8</sup> Según la nota aludida, “dada nuestra organización y régimen político era consiguiente, y bajo muchos aspectos conveniente, atribuir a los Estados la propiedad de las sustancias minerales comprendidas en sus respectivos dominios, pero (no) era indispensable”, de modo que “el objeto principal de la ley de minas quedaba cumplido, ya adjudicándolas exclusivamente a la Nación, ya atribuyéndolas a las Provincias”. *Código de Minería* (1987), 17.

<sup>9</sup> MARIENHOFF 1939, 302-303; CANO 1972, 735; y BIDART CAMPOS 1979, 392. Este último autor fundaba el dominio provincial de los recursos naturales en el respeto a la integridad territorial de las provincias, la que no podría ser alterada sin el consentimiento de sus legislaturas, según surge de los arts. 3° y 13 de la Constitución (BIDART CAMPOS 2013, 449-450).

<sup>10</sup> En MARIENHOFF 1939, 303, nota 305, puede encontrarse la referencia de los autores que sostienen que el dominio de los ríos navegables pertenece a la Nación. Allí se menciona a Gualberto Escalera y Zubiría, Luis Linares, Manuel de Olazábal, Carlos Silveyra, y Luis A. Huergo, entre otros.

con la correspondiente participación en su producto que se convendrá con las provincias”.

Restablecida, en 1956, la Constitución de 1853, la Corte Suprema argentina tuvo ocasión de terciar en la puja por el dominio de los recursos naturales. Lo hizo, en una primera oportunidad, al resolver la causa “Yacimientos Petrolíferos Fiscales contra Mendoza, Provincia y otros s/ nulidad de concesión minera” (1979), célebre en la materia, donde tras constatar que la Constitución Nacional había omitido expedirse sobre la propiedad minera, consideró que la encomienda al Congreso Nacional de dictar el régimen jurídico de las minas (que comprenden los yacimientos de hidrocarburos) supuso, necesariamente, dejar en sus manos la definición de lo relativo a su dominio (el fallo alude, incluso, específicamente, a su “dominio originario”), puesto que de otro modo el régimen dado resultaría trunco e incompleto<sup>11</sup>. La Corte ratificó su posición unos años más tarde al resolver el caso “Mendoza, Provincia de contra Estado Nacional s/ inconstitucionalidad” (1988), donde, sobre la base de la misma línea argumental, estimó justificado que el Congreso, en ejercicio de su facultad de dictar el Código de Minería, atribuyese a la Nación el dominio de los yacimientos de hidrocarburos<sup>12</sup>.

La lógica que subyace en el razonamiento de la Corte no significaba, sin embargo, dar por resuelto el debate en forma definitiva en favor de los defensores de la titularidad nacional de los recursos naturales. El máximo tribunal se limitó a reconocer la ausencia de toda pauta constitucional, lo cual significaba –a su juicio– diferir el tema a cuanto dispusiera el legislador nacional al dictar los regímenes pertinentes (fundamentalmente, los Códigos Civil y de Minería), y hay que advertir que tales leyes han consagrado soluciones dispares<sup>13</sup>. De hecho, los repertorios jurisprudenciales de la propia Corte muestran que el tribunal mantuvo constante su criterio de que los ríos que atraviesan las provincias les pertenecen<sup>14</sup>.

Las tensiones descriptas a lo largo de este apartado resonaron también en el plano de las constituciones provinciales. A partir de la segunda mitad del siglo pasado se desencadenó entre las provincias una corriente refor-

<sup>11</sup> *Yacimientos Petrolíferos Fiscales contra Mendoza, Provincia de y otros s/* (1979). La sentencia fue dictada con la disidencia del Ministro Pedro J. Frías, quien sostuvo la defensa del *dominio institucional* de las provincias sobre los recursos naturales existentes en sus territorios.

<sup>12</sup> *Mendoza, Provincia de con Estado Nacional* (1988).

<sup>13</sup> A título de ejemplo, el Código de Minería, según ya se ha indicado, adoptó la tesis favorable al dominio de las provincias, en tanto que en materia de hidrocarburos la legislación ha sufrido oscilaciones pendulares respecto de la titularidad de los yacimientos, que por momentos se ha atribuido a la Nación (leyes 14.773 y 17.319) y en otras ocasiones a esta o a las provincias según el territorio en que se encontrase el recurso (leyes 12.161 y 24.145). Por su parte, el Código Civil (hoy derogado), en sus arts. 2339 y siguientes, se inclinaba por el reconocimiento del dominio provincial de las aguas fluviales y lacustres, mientras que las leyes 17.500 y 17.094 reservaron mayormente el dominio de las aguas marítimas y sus recursos a la Nación.

<sup>14</sup> *Gobierno Nacional y Sociedad del Puerto del Rosario contra Provincia de Santa Fe* (1909); *Empresa del Puerto del Rosario contra Nogues, Alejandro* (1921); *Vega, Zenobio y otro* (1939); *Canoa “Stella Alpina”* (1957); y *Franck, Roberto Angel con Provincia de Buenos Aires* (1969).

madora dirigida a introducir en sus propios textos constitucionales cláusulas explícitas sobre el dominio o las prerrogativas declamados por ellas sobre los recursos naturales existentes en sus respectivos territorios<sup>15</sup>. Este movimiento extendido desde la cúspide de los ordenamientos provinciales resultaba, en ciertos casos, irreconciliable con los criterios impresos en algunas leyes nacionales, revelando una grave disfuncionalidad del sistema en su conjunto<sup>16</sup>.

## II. El debate en la Asamblea Constituyente de 1994

### 1 Cuestión predominante: dominio y jurisdicción como títulos diferentes

En la Convención Constituyente de 1994 se revivieron las tensiones respecto de la titularidad y los poderes de regulación sobre los recursos naturales. La disparidad de pareceres se puso de manifiesto ya en la fase del trabajo en Comisiones, dando lugar a diferentes dictámenes (uno por la mayoría y varios por minorías). El interés por repasarlos no reside tanto en conocer acabadamente su contenido, cuanto en la oportunidad que ofrece para comprobar hasta qué punto los convencionales advertían la diferencia que media entre las categorías de dominio y jurisdicción, punto de partida indispensable para llegar a una acertada comprensión del alcance del art. 124 aprobado.

El dictamen de mayoría tratado por la Comisión de Redacción de la Asamblea Constituyente –que es el que finalmente se adoptó– contenía la fórmula más abreviada, redactada en los siguientes términos: “Corresponde a las provincias el *dominio originario* de los recursos existentes en su territorio”<sup>17</sup> (énfasis añadido).

Como dictamen en disidencia parcial, un primer despacho de minoría propuso este texto:

“Pertenecen al territorio de las provincias el suelo, subsuelo, espacio aéreo, ríos, costas, mar, lecho y la plataforma continental pertinente. Tienen el *dominio originario* de los recursos mineros, energéticos, y de la fauna y la flora. Ejercen la *jurisdicción* en todas estas materias, salvo las que hayan delegado expresamente a la Nación en esta Constitución...”<sup>18</sup> (énfasis añadido).

<sup>15</sup> Art. 228 de la Constitución del Neuquén (sancionada en 1957, objeto luego de una completa reforma en el año 2006); art. 58 de la Constitución de la Provincia de Misiones (aprobada en 1958); arts. 75 y 76 de la Constitución de la Provincia de Jujuy (de 1986); arts. 70, 71, 79 y 82 de la Constitución de la Provincia de Río Negro (de 1988); arts. 61 y 66 de la Constitución de la Provincia de Catamarca (de 1988); art. 1° de la Constitución de la Provincia de Mendoza (reformada en 1991); los arts. 81 a 88 de la Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego (dictada en 1991); art. 58 de la Constitución de la Provincia de Corrientes (de 1993); art. 28 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires (de 1994); arts. 99 a 108 de la Constitución de la Provincia de Chubut (de 1994); y arts. 41 y 50 de la Constitución de la Provincia del Chaco (aprobada en 1994).

<sup>16</sup> En similares términos, cfr. MARTÍN 2010, 74-80. Un completo estudio del fenómeno comentado puede verse en LÓPEZ 1993, 1-134.

<sup>17</sup> Convención Nacional Constituyente... 1994, 3158.

<sup>18</sup> Convención Nacional Constituyente... 1994, 3160.

Otro de los despachos parciales en minoría presentados rezaba así:

“Las provincias tienen el *dominio originario* de sus territorios, su suelo, subsuelo, ríos interprovinciales, mar, costas, lecho, plataforma continental, espacio aéreo y de todos los recursos naturales, renovables o no, cualquiera sea su origen, que en ellas se encuentren, ejerciendo la *jurisdicción* en todas las materias que no han delegado expresamente a la Nación, en esta Constitución...”<sup>19</sup> (énfasis añadido).

Finalmente, un último despacho parcial exhibía un claro contrapunto frente a los anteriores, al atribuir a las provincias tanto del dominio como de la jurisdicción sobre los recursos naturales existentes en sus respectivos territorios, en estos términos:

“Corresponde a las provincias el *dominio* y la *jurisdicción* inalienable e imprescriptible de su territorio y de todos los recursos naturales de su suelo, subsuelo, litoral marítimo y espacio aéreo. Podrán celebrar convenios con la Nación para su explotación conjunta, sin que ello implique renuncia o abandono de su *dominio* y *jurisdicción*...”<sup>20</sup> (énfasis añadido).

Los proyectos transcritos no dejan dudas sobre la percepción compartida por los constituyentes acerca de la dicotomía que existe entre dominio y jurisdicción<sup>21</sup>. La distinción entre ambos títulos estaba presente en todas las propuestas, con prescindencia de que optasen por desdoblar ambas prerrogativas entre la Nación y las provincias, o por acumularlas en cabeza de estas últimas.

Los debates mantenidos, luego, por los convencionales durante las sesiones plenarias vinieron a confirmar que el eje de la discusión residía, precisamente, en optar por la aprobación de una fórmula que aludiese, tan solo, al dominio originario sobre los recursos naturales (propuesta de la mayoría), o por alguna de las alternativas que incluyese, también, la mención de lo atinente a la jurisdicción sobre ellos (dictámenes de minoría)<sup>22</sup>.

De todos modos, el hecho de que la votación se haya inclinado por la versión mayoritaria no debe ser interpretado como un despojo a las provincias de toda jurisdicción sobre los recursos naturales, sino únicamente como el rechazo de la pretensión minoritaria de asignarles en bloque la potestad jurisdiccional. No obstante, semejante negativa no significó atribuir a las

<sup>19</sup> Convención Nacional Constituyente... 1994, 3165.

<sup>20</sup> Convención Nacional Constituyente... 1994, 3172.

<sup>21</sup> Resulta elocuente a este respecto el intercambio que protagonizaron los convencionales Cappelleri y Martínez, que refleja la preocupación por mantener escrupulosamente el significado propio de cada uno de los dos términos en juego, dominio y jurisdicción, que campeaba en el seno de la Comisión del Régimen Federal, sus Economías y Autonomía Municipal (*Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994 1995, Tomo VI, 3508-3509*).

<sup>22</sup> Cfr. las intervenciones de los convencionales BATTAGION, ROMERO FERIS, VEGA DE TERRONES, PONTUSSI y A.M. HERNÁNDEZ, en Convención Nacional Constituyente... 1994, 3215-3216, 3341, 3424, 3444, 3457-3458 y 3861-3862.

autoridades nacionales en forma exclusiva la jurisdicción sobre los recursos naturales. La omisión de incluir en el art. 124 toda referencia a la jurisdicción obliga, así, a recorrer el resto del articulado constitucional en aras de identificar aquellas materias sobre las cuales las provincias han delegado en la Nación poderes de jurisdicción a los recursos naturales<sup>23</sup>, para concluir acto seguido que la jurisdicción remanente ha sido retenida por aquéllas, por imperio del art. 121 de la Constitución<sup>24</sup>.

## 2. Otros aspectos del debate constituyente

La lectura detenida de los debates constituyentes proporciona otros elementos que contribuyen, aunque en un grado menor al deseable, a desentrañar el sentido de la cláusula constitucional objeto de este estudio.

El sentir generalizado de los integrantes de la Asamblea reformadora se orientaba a reivindicar para las provincias una riqueza (los recursos naturales) de la cual –entendían– el legislador nacional les había privado sin verdadero respaldo constitucional<sup>25</sup>. Pese a que, para muchos de ellos, la cláusula inserta con segundo párrafo del art. 124 no satisfizo plenamente sus expectativas (hubieran preferido que aludiera al dominio y a la jurisdicción), su aprobación permitió, al menos, revertir la asignación del dominio de algunos de esos recursos dispuesta por el Congreso de la Nación en favor del Estado Nacional.

Otra preocupación manifestada en forma recurrente por los convencionales apuntaba a la conveniencia de definir con precisión cuáles serían los recursos naturales sobre los cuales se extendería el dominio originario reconocido, a fin de evitar futuras controversias interpretativas<sup>26</sup>. Las voces que se pronunciaron sobre esta cuestión abogaban por un temperamento amplio, abarcador de los recursos (renovables y no renovables) existentes en el suelo, el subsuelo, el espacio aéreo, las aguas (marítimas<sup>27</sup> y fluviales), sus lechos y riberas. Los participantes en el debate y algunos de los proyectos de minoría se detuvieron, incluso, a enumerar los recursos de manera específica: minerales (comprendidos los hidrocarburos), fauna y flora silvestres, recursos

<sup>23</sup> He analizado la cuestión desde esa perspectiva y con relación, específicamente, a los hidrocarburos, en DE LA RIVA 2015, 35-40.

<sup>24</sup> El art. 121 de la Constitución Nacional sienta el criterio fundamental en lo que hace a la división de atribuciones entre las órbitas nacional y provincial en el sistema federal argentino: “Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”.

<sup>25</sup> Cfr., entre otras, las ponencias de los convencionales Ferreyra de las Casas y Marcolini, en *Convención Nacional Constituyente...* 1994, 3360-3362 y 3371-3372.

<sup>26</sup> Así lo expusieron los convencionales MÁRQUEZ, AGUILAR TORRES, FIGUEROA y RUBIO DE MINGORANCE (*Convención Nacional Constituyente...* 1994, 3348, 3673 y 3864-3865).

<sup>27</sup> La convencional Arellano sostuvo que la alusión al *territorio* contenida en la cláusula constitucional debe entenderse como sinónimo de *espacio territorial* ubicado dentro de los límites de cada provincia, lo cual abarca –en su criterio– a los mares, hasta el límite previsto por las leyes. Cfr. *Convención Nacional Constituyente...* 1994, 3721-3722.

ictícolas y forestales, energía<sup>28</sup>. Pese a las quejas y reclamos por una mayor precisión, terminó por prevalecer la versión más escueta de cuantas se habían sometido a debate, que la mera alusión genérica a “los recursos naturales”, sin más.

Sin embargo, es indudable que el aspecto del debate que genera mayor desazón es falta de esmero de los convencionales en explicitar el sentido de la locución *dominio originario*. Las diferencias sobre este punto fueron notorias. No faltó quien afirmara que configuraba un título de propiedad<sup>29</sup> o una prerrogativa de índole patrimonial (un derecho real)<sup>30</sup>. O quien adujese que implicaba un derecho de explotación, susceptible de ser transferido a terceros por un tiempo determinado y recuperado, más tarde, cuando éstos incumplieran sus obligaciones<sup>31</sup>. Expresiones aisladas e insuficientes, que dejaron sin respuesta la inquietud manifestada por el convencional Natale cuando afirmó desconocer el significado de la expresión *dominio originario* y solicitó –sin éxito– al miembro informante de la mayoría que se lo aclarase<sup>32</sup>.

### III. Aproximación al *dominio originario* desde la legislación minera

La expresión *dominio originario* carece de arraigo en el ordenamiento positivo argentino. El antecedente que suele señalarse proviene de la reforma al Código de Minería dispuesta por la Ley N° 22.259 (1980), que dejó sentado que el *dominio originario* de las minas pertenece al Estado<sup>33</sup>, marcando así su diferencia con la “propiedad particular de las minas” que adquieren los privados a partir del momento en que el titular estatal del *dominio originario* les otorga una concesión legal para explotar el recurso metalífero<sup>34</sup>.

La ley citada, dictada por un gobierno de facto, estuvo precedida por una Exposición de Motivos que explicita las razones por las cuales se decidió anteponer a la norma original, que disponía que “la propiedad particular de las minas se establece por la concesión legal”, un párrafo tendiente a aclarar

<sup>28</sup> Cfr. lo manifestado por los convencionales A.F. Cafiero, Marcolini, A.M. HERNÁNDEZ, FIGUEROA, AGUILAR TORRES, SARAVIA TOLEDO y GUINLE, en Convención Nacional Constituyente... 1994, 3311, 3371-3373, 3457-3458, 3618, 3674 y 3863-3864.

<sup>29</sup> Así lo sostuvo BATTAGIÓN. Cfr. Convención Nacional Constituyente... 1994, 3215-3216.

<sup>30</sup> Esta calificación pertenece al convencional QUIROGA LAVIÉ. Cfr. Convención Nacional Constituyente... 1994, 3933.

<sup>31</sup> En este sentido, ver lo expuesto por los convencionales DÍAZ ARAUJO y QUIROGA LAVIÉ (Convención Nacional Constituyente... 1994, 3309-3311, 3866 y 1933).

<sup>32</sup> Convención Nacional Constituyente... 1994, 3374.

<sup>33</sup> Art. 10 del Código de Minería argentino.

<sup>34</sup> Unos años más tarde de la sanción de la Ley N° 22.259, la Constitución de la Provincia de Río Negro aprobada en 1988 declaró que los recursos naturales existentes en la Provincia pertenecen a su propiedad originaria (art. 70), lo cual podría constituir otro posible antecedente de la cláusula constitucional estudiada.

que esa propiedad nacida de la concesión es “sin perjuicio del dominio originario del Estado reconocido por el art. 7°”<sup>35</sup>.

Dada su claridad y pertinencia, creo justificado transcribir algunos de los párrafos más salientes de dicha Exposición de Motivos, que sirven para comprender el significado que el *legislador* de entonces otorgaba a la noción de dominio originario inserta, por vez primera, en el ordenamiento nacional.

El texto señalado comienza por recordar que:

“Las minas son bienes privados de la Nación o de las Provincias, según el territorio en que se encuentren, conforme lo han admitido el Código Civil en el inciso 2° de su art. 2342, la Ley N° 726 del 1865 en su art. 2° y el Código de Minería en su art. 7°. Ese carácter de bienes privados del Estado es el que le permite a éste establecer sobre las minas una propiedad particular mediante un acto de concesión, efecto que no tienen las concesiones administrativas que pueden otorgarse sobre los bienes públicos. Cuando el Estado concede una mina, estableciendo sobre ella una propiedad particular, no se desprende de su dominio originario; por el contrario, mantiene el mismo con tal alcance que, de no cumplir el propietario particular con las condiciones del amparo o conservación de la concesión que el Código le impone – pago del canon, inversión de capital, mensura de pertenencias y, en su caso, explotación efectiva–, los derechos de éste caducan, pudiendo consecuentemente el Estado volver a conceder la mina en propiedad particular al primer solicitante, cuantas veces se opere la caducidad.

Es decir, que el dominio originario del Estado sobre ese su bien privado que es la mina, existe antes, durante y después de la concesión mediante la cual el propio Estado establece sobre aquella una propiedad particular a favor de un tercero”.

A continuación, se ocupa, sin embargo, de advertir que:

“... ni el dominio originario del Estado sobre la mina ni la propiedad particular constituida sobre ella por el acto de concesión, son la misma cosa que la propiedad común legislada por el Código Civil. No lo es el dominio originario del Estado, porque éste lo tiene para ejercer las facultades reglamentarias que se impuso a sí mismo al dictar el Código; y no lo es la propiedad particular del tercero, porque ésta, si bien está amparada, como toda propiedad, por la garantía de la inviolabilidad consagrada por el art. 17 de la Constitución Nacional, es caducable ante cualquier incumplimiento de las condiciones del amparo o conservación de la concesión, que impone el mismo Código y que la reforma actualiza”.

Y aclara, también, que: “... el dominio originario del Estado sobre las minas no se enajena ni prescribe jamás...”.

<sup>35</sup> En rigor, el art. 7° a que remite el precepto no habla de “dominio originario”, sino que se limita a establecer que “las minas son bienes privados de la Nación o de las provincias, según el territorio en que se encuentren”.

Estos párrafos de la Exposición de Motivos de la Ley N° 22.259, referidos específicamente al concepto de dominio originario contemplado en su art. 10, echan luz sobre varios aspectos esenciales de esa categoría jurídica, a saber:

- a) su carácter primigenio, no derivado, en tanto que no procede de la transferencia de un tercero<sup>36</sup>;
- b) su concomitancia con la *propiedad minera* que, con motivo de la concesión, adquieren los particulares (el dominio originario existe “antes, durante y después de la concesión” de la mina);
- c) el carácter definitivo del dominio originario, ya que su titular “no se desprende de él” con motivo de la concesión, pues se trata de un dominio que “no se enajena ni prescribe jamás”;
- d) el dominio originario no equivale a la propiedad civil, como tampoco tiene ese alcance la propiedad minera que deriva de aquel.

Aunque novedoso para el Derecho argentino, el concepto de dominio originario no fue, por cierto, una invención de nuestro legislador<sup>37</sup>. Su antecedente remoto se encuentra en el Derecho indiano, según lo puntualiza la misma Exposición de Motivos citada, que menciona las Ordenanzas de Minería de Nueva México de 1783, que rigieron en nuestra patria hasta la entrada en vigencia del Código minero de 1887<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> CATALANO 2006, 68.

<sup>37</sup> México y Bolivia ofrecen dos ejemplos foráneos de atribución originaria de los recursos naturales a la Nación y al Estado, respectivamente. En cuanto a la Constitución Política de los Estados Mexicanos, desde su reforma del año 1934 dispone que “la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada” (art. 27). La Constitución de Bolivia de 1938, por su parte, atribuyó al Estado el “dominio originario” de los recursos naturales (art. 107). Las versiones sucesivas del texto mantuvieron la misma expresión, hasta que, en el año 2009, se la reemplazó por la de “dominio directo” (art. 349).

<sup>38</sup> El título V de las citadas Ordenanzas de Nueva México disponía: “las minas son propiedad de mi real corona” (art. 1°), pero, “sin separarlas de mi real patrimonio, las concedo a mis vasallos en propiedad y posesión, de tal manera que pueden venderlas, permutarlas, arrendarlas, donarlas, dejarlas en testamento por herencia o manda, o de cualquiera otra manera enajenar el derecho que en ellas les pertenezca en los mismos términos que lo poseen, y en personas que puedan adquirirlo” (art. 2°).

Joaquín Velázquez, uno de sus redactores (MARTIRE, 1979, 72), en sus Notas al Proyecto de Ordenanzas de la minería de Nueva España emplea la expresión “dominio original” para destacar que los beneficiarios de una concesión “no adquieren un dominio perfecto y absoluto para poder usar y disponer de las Minas a todo su arbitrio y voluntad; sino limitado y modificado, de suerte que la Corona mantiene siempre el dominio radical: y de aquí es que la Mina pueda perderse por una breve caducidad en el tiempo prescrito por las Ordenanzas; en cuyo caso, o en el de haber sido voluntariamente abandonada, o desierta por más largos años que los que bastan para la ordinaria prescripción, no la adquiere el primer ocupante, aunque sea su antiguo dueño: sino que necesita que nuevamente se la conceda la Corona, de cuyo *dominio original* jamás pudo entenderse separada, ni perdida” (*Ordenanzas de minería de la Nueva España...*, 204; énfasis añadido).

Esta dicotomía entre dominio originario y propiedad minera que emerge de la reforma legal comentada pone en evidencia que el significado del primero solo se comprende a partir de este desdoblamiento ínsito en el sistema regalista. Hay, pues, un título radical sobre las minas (el dominio originario) que pertenece, de manera pétrea y definitiva, al soberano, quien puede asignar derechos de aprovechamiento que no reportan para sus destinatarios una propiedad perfecta. La propiedad minera queda subordinada al dominio originario, que persiste en todo momento, hasta el punto de que su titular puede revocarla cuando el concesionario incumple las condiciones fijadas para su otorgamiento.

#### IV. Ecos normativos y jurisprudenciales de la reforma constitucional

En este intento por revelar el significado del dominio originario será, sin duda, útil conocer qué recepción tuvo en las normas y en la jurisprudencia.

##### 1. Modificaciones normativas derivadas de la reforma constitucional

En términos generales, el impacto en el terreno normativo (nacional y público local) del reconocimiento del dominio originario en favor de las provincias ha sido bastante moderado.

En ciertos casos, ello puede atribuirse al hecho de que, al tiempo de modificarse la Constitución, las normas ya guardaban sintonía con el criterio consagrado en el nuevo art. 124. Por ejemplo, desde 1886 el Código de Minería asigna el dominio de las minas al Estado Nacional y a las provincias en cuyo territorio se encuentran<sup>39</sup>.

Fuera de estos casos en que el legislador proporcionaba un criterio que no requería de ajustes, era de esperar que tras la reforma se hubieran producido cambios tendientes a acomodar las normas a la nueva directiva constitucional, cosa que no ocurrió más que en ciertos supuestos puntuales.

El primero de ellos corresponde al sector pesquero, con la sanción de la Ley N° 24.922 (1997), que atribuye a las provincias el dominio de los recursos vivos que poblaren las aguas interiores y el mar territorial argentino adyacente a sus costas hasta una distancia de doce millas<sup>40</sup>.

Pero la novedad legislativa de mayor envergadura se produjo en el ámbito de los hidrocarburos, donde la Ley N° 26.197 (2006) vino a coronar un camino iniciado incluso antes de la reforma constitucional (cuando la Ley N° 24.145 sentó las bases para la transferencia a las provincias del dominio de los yacimientos de hidrocarburos<sup>41</sup>). La mencionada Ley N° 26.197 modificó el art. 1 de la Ley N° 17.319, para declarar que "los yacimientos de hidrocarburos líquidos y gaseosos situados en el territorio de la República Ar-

<sup>39</sup> Arts. 7° y 10

<sup>40</sup> Art. 3° de la citada ley 24.922.

<sup>41</sup> Arts. 1° y 22 de la ley 24.145.

gentina y en su plataforma continental pertenecen al patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado nacional o de los Estados provinciales, según el ámbito territorial en que se encuentren”, trazándose a estos efectos el límite del mar territorial provincial en las doce millas marinas<sup>42</sup>.

A su turno, el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación (2014) incluyó una disposición de reenvío, según la cual “la Constitución Nacional, la legislación federal y el derecho público local determinan el carácter nacional, provincial o municipal de los bienes enumerados en los dos arts. 235 y 236”<sup>43</sup> –esto es, de los bienes del dominio público y del dominio privado estatal, respectivamente–. Si bien esta norma podría parecer baladí, lo cierto es que, dado el número y la relevancia de los recursos naturales mencionados en los arts. 235 y 236 (los mares, los ríos, las lagunas, los glaciares, las aguas subterráneas, las playas, el espacio aéreo), la expresa remisión a la Constitución contenida en el art. 237 transcrito despeja toda duda acerca del titular del dominio de tales bienes.

Más allá de los casos comentados, el Congreso de la Nación no introdujo otras enmiendas dirigidas a receptar en el plano legislativo la solución adoptada por el constituyente.

En el ámbito local, luego de la reforma varias provincias modificaron sus cartas constitucionales para evidenciar el dominio originario que el constituyente nacional les reconoció sobre sus recursos naturales<sup>44</sup>.

## 2. Interpretación del art. 124 por la Corte Suprema de Justicia de la Nación

Los primeros pronunciamientos de la Corte posteriores a 1994 que se vinculan a la materia se enderezan a delimitar el ámbito (geográfico y material) sobre el cual recae el dominio originario.

Ante todo, el tribunal se vio enfrentado a la necesidad de precisar la extensión del *territorio* de las provincias adyacentes al mar. Los dos fallos que afrontan el tema no proporcionan, sin embargo, una respuesta franca, sino que se limitan a subrayar la incumbencia del Congreso de la Nación para determinar los límites de las provincias, según lo prevé el art. 75, inciso 15, de la Constitución. En ambos casos, no obstante, la Corte desmerece la relevancia de las leyes específicamente invocadas por las partes contendientes, sea por entender que no tenían otro objeto que reivindicar la soberanía estatal sobre las primeras doce millas del mar frente a la comunidad internacional (el caso de las leyes N° 23.968 y N° 24.543), o por considerar que el propósito del legislador se limitaba a reconocer a las provincias costeras

<sup>42</sup> Art. 1° de la ley 26.197.

<sup>43</sup> Art. 237, último párrafo, del Código Civil y Comercial de la Nación.

<sup>44</sup> Tal es el caso de las constituciones reformadas o promulgadas por las provincias de Salta (art. 85), en 1998; Santa Cruz (art. 52), en 1998; Córdoba (art. 68), en 2001; Neuquén (art. 95), en 2006; Corrientes (art. 58), en 2007; La Rioja (arts. 64 y 65), en 2008; Entre Ríos (art. 85), en 2008; y Chubut (art. 99), en 2010. Cabe, también, mencionar a la constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (art. 8), aprobada en el año 1996.

dominio y jurisdicción sobre el recurso pesquero dentro de las doce millas (la Ley N° 24.922), sin ánimo de dar ese alcance al territorio provincial<sup>45</sup>. Los pronunciamientos comentados no permiten, en suma, extraer un criterio sobre la extensión del mar que debe reputarse incluido dentro del *territorio* de las provincias al que alude el art. 124.

La Corte se ocupó, también, de examinar el alcance de la categoría de los *recursos naturales*, ante lo cual adoptó una postura restrictiva, a partir de diferenciar los bienes que componen el patrimonio natural (un concepto más amplio, que abarca, por ejemplo, a los meteoritos), de los recursos naturales en sentido estricto. Lo interesante del precedente que introduce esta disquisición reside, en mi opinión, en el contraste que plantea entre la necesidad de *preservar los bienes naturales*, y la de dar una *utilización racional* a los *recursos naturales*<sup>46</sup>, sentando de este modo los objetivos que deben inspirar al dueño originario en la gestión de sus recursos.

Los restantes fallos de interés para nuestro tema ingresan de lleno a la cuestión que nos convoca, cual es la determinación de los alcances del *dominio originario*.

En el primero de ellos, la Corte ratificó que el art. 124 de la Constitución “solo reconoce a las provincias el dominio originario de los recursos naturales ubicados en su territorio mas no la jurisdicción sobre ellos”<sup>47</sup>, en sintonía con cuanto surge de los debates constituyentes. Esta afirmación sirve de antesala para los pronunciamientos ulteriores, que irán explicitando los poderes de jurisdicción, exclusivos o compartidos, atribuidos a la autoridad nacional sobre los recursos naturales del dominio provincial.

Así, en materia medioambiental, la Corte consideró constitucionalmente válida la competencia asignada a la autoridad de aplicación nacional de la Ley N° 26.331 –que fija los presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos en todo el territorio nacional–, facultándola a realizar las gestiones necesarias para velar por el respeto de esos estándares mínimos, sin alterar las jurisdicciones locales<sup>48</sup>.

Años más tarde, el alto tribunal tuvo una nueva ocasión de pronunciarse sobre los potenciales conflictos entre los arts. 41 y 124 con motivo del cuestionamiento dirigido contra la Ley N° 26.639. que estableció los presupuestos mínimos para la preservación de los glaciares. En esa oportunidad, señaló que “la invocación en abstracto por parte de la provincia de la regla que establece el dominio originario de sus recursos naturales (art. 124) con el objeto de desvirtuar otra regla de igual jerarquía que establece el mandato al

<sup>45</sup> *Total Austral S.A. contra Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, Provincia de* (2003); y *Total Austral S.A. –Sucursal Argentina– contra Dirección Provincial de Puertos de la Provincia de T.D.F.* (2020), disidencia de los Ministros Juan Carlos Maqueda y Horacio Rosatti.

<sup>46</sup> *Campo del Cielo S.R.L. contra Provincia del Chaco* (2011).

<sup>47</sup> *Chevron San Jorge S.R.L. contra Neuquén, Provincia del* (2011).

<sup>48</sup> *Salas, Dino y otros contra Salta, Provincia de y Estado Nacional* (2011).

Estado Nacional de dictar los presupuestos mínimos ambientales para toda la Nación (art. 41) genera una superflua e innecesaria tensión entre dos cláusulas constitucionales". Y a continuación añadió: "Antes que buscar la confrontación de sus mandatos, los arts. 41 y 124 de la Constitución Nacional deben ser interpretados buscando adaptar la gestión de los recursos naturales a las directivas de la cláusula ambiental, para cumplir de la forma más fidedigna un mecanismo propio del federalismo concertado"<sup>49</sup>.

Más recientemente, la Corte ha vuelto a expedirse sobre la tensión entre dominio originario y competencias ambientales. Ante un caso referido a una cuenca hídrica interprovincial, remitió al dictamen de la Procuración General de la Nación para dejar que "la titularidad de los recursos naturales que contempla el art. 124 de la Constitución Nacional a favor de las provincias no puede impedir ni obstaculizar el ejercicio de la jurisdicción que corresponde al Estado Nacional en materia ambiental –máxime si se encuentran en juego los presupuestos mínimos– cuando se trata de un recurso interjurisdiccional e indivisible que se extiende más allá de la frontera provincial"<sup>50</sup>.

Son también valiosos los aportes de la Corte respecto del intrincado problema que generan los establecimientos de utilidad nacional en cuyo interior existen recursos naturales del dominio provincial. El tribunal no dudó en respaldar la validez de las disposiciones de la Ley N° 22.351 que confieren atribuciones de gestión a la Administración de Parques Nacionales, "aun cuando los Estados sean dueños de los recursos naturales (art. 124, Constitución Nacional), y solo hayan delegado a la Nación la fijación de los presupuestos mínimos de protección ambiental (arts. 41 y 121, de la Carta Magna)", pues "resulta insoslayable que aquellas disposiciones deban aplicarse en el caso, de manera que quede resguardada la previsión contenida en el art. 75, inciso 30"<sup>51</sup>. Una interpretación fiel a la directiva contenida en el referido inciso, que otorga prevalencia al interés nacional ínsito en la finalidad del establecimiento por sobre los poderes de policía e imposición de las provincias, que solo podrán ejercerse "en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines".

Un par de años después el alto tribunal fue, todavía, más enfático en su propuesta interpretativa del juego armónico de los arts. 124, *in fine*, y 75, inciso 30, de la Constitución, al señalar que el primero de esos preceptos "no puede ser interpretado con una amplitud tal que implique negar el derecho real de dominio a quienes tienen el carácter de titulares de bienes inmuebles al tiempo de sancionarse la reforma del año 1994, ni tampoco para incidir en los límites de un establecimiento de utilidad nacional, fijados con anteriori-

<sup>49</sup> *Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otro contra Estado Nacional* (2019).

<sup>50</sup> Dictamen de la Procuración General de la Nación, suscripto por Laura Monti, cuyas conclusiones hace suyas la sentencia del 11 de marzo de 2021 dictada por la Corte en *Corrientes, Provincia de contra Estado Nacional* (2021).

<sup>51</sup> *Misiones, Provincia de contra Estado Nacional y otro* (2015).

dad a la fecha de entrada en vigencia de esa reforma"<sup>52</sup>. Esta consideración impone un claro límite al dominio originario frente a otros títulos o derechos de base constitucional preexistentes a la reforma, a los que otorga prevalencia en atención a su precedencia temporal, pese al carácter *originario* que predica de aquel dominio.

Ha quedado para el final un fallo que involucra a las dos cuestiones tratadas en los párrafos anteriores, puesto que versa sobre una controversia donde se dan cita las tres disposiciones constitucionales que se vienen examinando: los arts. 41, 75 inciso 30 y 124. El caso nace del cuestionamiento por parte del Estado Nacional contra dos leyes provinciales que crearon un "área natural protegida" y declararon sujeto a expropiación un establecimiento del Ejército Argentino. La impugnación se fundó en la afectación de la propiedad y en la interferencia de los fines del establecimiento que tales leyes, a juicio del Estado demandante, ocasionaban. La decisión de la Corte hizo prevalecer la potestad provincial de dictar las normas complementarias de los presupuestos mínimos de tutela ambiental, invocando al efecto tanto el art. 41 de la Constitución como la titularidad provincial del dominio originario sobre los recursos naturales implicados. Recordó, además, el tribunal que "los establecimientos de utilidad nacional no cuentan con inmunidad absoluta ante la potestad de imposición general que se impone a las provincias", y que "el menoscabo al fin público concebido ha de ser efectivamente demostrado"<sup>53</sup>.

## V. Posturas doctrinarias sobre el significado del dominio originario impreso en la Constitución

La consagración constitucional del dominio originario de los recursos naturales lejos estuvo de poner fin a las disputas, que continuaron tanto en el terreno doctrinario como institucional.

En el primero de esos planos, una mirada panorámica de la dialéctica planteada permite clasificar a sus exponentes según tres vertientes fundamentales, a saber: (i) aquellos que atribuyen al dominio originario una naturaleza potestativa (*potestas*), cercana al dominio eminente; (ii) quienes le asignan un sentido de corte patrimonial (*proprietas*), ya sea análogo al dominio

<sup>52</sup> *Administración de Parques Nacionales contra Misiones, Provincia de* (2017). Un comentario a este precedente puede verse en DE LA RIVA 2018, 419.

<sup>53</sup> *Estado Nacional (Estado Mayor General del Ejército) contra Mendoza, Provincia de* (2019). En su voto disidente, el Ministro Rosenkrantz desestimó que una provincia pueda expropiar un establecimiento de utilidad nacional que no ha sido formalmente desafectado de su finalidad propia, y adujo que "aun cuando los Estados provinciales tengan el dominio de los recursos naturales (art. 124, *in fine*, Constitución Nacional), y solo hayan delegado en la Nación la fijación de los presupuestos mínimos ambientales (arts. 41 y 121 de la Carta Magna), resulta insoslayable que las disposiciones y resoluciones nacionales que regulan la actividad del Ejército Argentino deban aplicarse sobre él, de manera que quede resguardada la previsión contenida en el art. 75, inc. 30; sin menoscabar, impedir, perturbar, dificultar, frustrar o entorpecer los fines federales que determinaron la creación y la continuidad del establecimiento".

público o equiparable al dominio privado; y (iii) quienes consideran que la expresión empleada por el constituyente remite a un tipo de dominio distinto a todos cuantos le precedieron.

#### 1. Dominio originario como *potestas* y su similitud con el dominio eminente

El importante número de los autores se inclinan por identificar al dominio originario previsto en la Constitución con la figura del dominio eminente, concebido como poder soberano atribuido al Estado sobre todos los bienes (sean o no de su propiedad) situados dentro de su territorio<sup>54</sup>.

El dominio eminente es un instituto de larga data. Durante la Edad Media, se contraponía al dominio útil que el soberano o el señor feudal (titulares del dominio eminente) asignaban al vasallo sobre una porción de su territorio a cambio de una participación en los resultados de la explotación (regalía). Resultaba, así, una figura anclada en la idea de soberanía, pero no exenta, al propio tiempo, de cierta connotación patrimonial<sup>55</sup>.

Para caracterizar qué se entiende por dominio eminente en el entorno jurídico de la Argentina, nada mejor que recurrir a la nota inserta por Dalma- cío Vélez Sársfield al art. 2507 del Código Civil (hoy derogado), donde distin- gue el dominio eminente del dominio civil. Allí, para caracterizar al primero, el ilustre redactor del mencionado Código explica que “la Nación tiene el derecho de reglamentar las condiciones y las cargas públicas de la propiedad privada”, y que “el ser colectivo que se llama Estado tiene, respecto a los bienes que están en el territorio, un poder, un derecho superior de legisla- ción, de jurisdicción y de contribución, que aplicado a los inmuebles no es otra cosa que una parte de la soberanía territorial interior. A este derecho del Estado –concluye Vélez–, que no es un verdadero derecho de la propiedad o dominio, corresponde solo el deber de los propietarios de someter sus derechos a las restricciones necesarias al interés general y de contribuir a los gastos necesarios a la existencia o al mayor bien del Estado”.

Los autores clásicos del Derecho administrativo advierten que el domi- nio eminente es una potestad (no una propiedad) que el Estado ejerce sobre las personas y los bienes (no solo los suyos, sino también los ajenos) dentro de los límites de su territorio, como titular de la soberanía interna en ese ám-

<sup>54</sup> SACRISTÁN 2014, 149-157, 2017, 332-334, y 2019, 121-132; 1182; VALLS 1992, 97-98; ERIZE 2010, 284; GONZÁLEZ MORAS 2009, 24-25; IRIBARREN 2006, 55-65; y SARAVIA 1999. La misma tesis aparece reflejada en el memorable dictamen del Procurador General ante la Corte Suprema, Elías P. Guastavino, en *Yacimientos Petrolíferos Fiscales contra Mendoza, Provincia de y otros* (1979).

<sup>55</sup> VILDÓSOLA FUENZALIDA 1999, 55-65 y 100-107.

Vergara Blanco expone cómo, en Chile, la noción de dominio eminente, sistematizada en su día por Grocio y Pufendorf como una facultad del príncipe sobre las personas y los bienes que derivaba de la soberanía, fue deformada por juristas posteriores para cargarla de contenido patrimonial y aplicarla con este alcance al dominio del Estado sobre las minas, cual si se tratase de una especie de propiedad superior a la privada (VERGARA BLANCO 1988, 87-100).

bito geográfico, y que se traduce en su facultad de legislar sobre ellos<sup>56</sup>. En términos similares se expresa la doctrina civilista<sup>57</sup>.

Es, precisamente, en virtud de esa potestad suprema (facultad eminente) que el soberano está en condiciones de reivindicar para sí y atribuirse el dominio originario sobre los recursos naturales existentes en su territorio<sup>58</sup>. Y lo mismo ocurre con el dominio público y con el dominio privado, productos ambos del dominio eminente. Es, en efecto, en ejercicio del dominio eminente que el soberano crea y otorga al Estado el dominio público, y dicta la legislación que habilita a los particulares (o al propio Estado) a adquirir el dominio privado a través de los medios que la ley civil (dictada por el Estado en ejercicio del dominio eminente) estipula al efecto. Otro tanto cabría afirmar de la expropiación, fruto emblemático del dominio eminente.

De este modo, queda claro que dominio eminente y dominio originario son títulos diferentes, aunque el segundo tenga su origen en el primero, como ocurre también, en cierto modo, con los restantes dominios<sup>59</sup>. Por tanto, no es el dominio eminente lo que explica la dinámica de los poderes provinciales sobre los recursos naturales sino, en todo caso, lo que da fundamento a la atribución de tal dominio.

La referencia al territorio como ámbito geográfico dentro del cual se reconoce el dominio originario es, probablemente, el elemento que conduce a establecer un parentesco entre el dominio originario y el dominio eminente. Sin embargo, la circunstancia de que el dominio eminente se ejerza genéricamente sobre la totalidad de los bienes y personas ubicados dentro de ese espacio proporciona un argumento decisivo para rechazar su pretendida equiparación con el dominio originario, pues semejante asimilación conduciría a reconocer al Estado y a las provincias la facultad de otorgar concesiones sobre todos los bienes existentes en sus respectivos territorios, y no únicamente sobre aquellos que detenta a título de dueño originario.

## 2. Dominio originario como *proprietas* en su doble vertiente: derecho real de dominio o dominio público

Ante la lacónica fórmula inserta por los reformadores de 1994, otros autores interpretan que la norma vino a atribuir a las provincias (y, eventualmente, a la Nación) una verdadera propiedad, en términos patrimoniales.

<sup>56</sup> VILLEGAS BASAVILBASO 1952, 11-14; MARIENHOFF 2011, 38-39; y CASSAGNE 2021, 319.

<sup>57</sup> Ver, por todos, SALVAT 1962, 29-30.

<sup>58</sup> Así lo expresa Vildósola Fuenzalida cuando afirma que “de acuerdo al dominio eminente del Estado/Nación, mediante la suma potestas y el *ius imperium*, derivado de la soberanía inalienable e imprescriptible, se elaboraron y desarrollaron diferentes clases de dominio minero a partir del regalismo medieval radical-regalista, originario, directo, demanial, etc.” (VILDÓSOLA FUENZALIDA 1999, 107).

<sup>59</sup> Debe advertirse, sin embargo, que en el dominio originario, el dominio público y la expropiación, el ejercicio del dominio eminente estatal adquiere carácter constitutivo, mientras que en el caso del dominio privado, solo positiviza y delimita un derecho que encuentra su fuente y fundamento último en el Derecho natural secundario.

Esta segunda perspectiva se desdobra, sin embargo, en dos variantes.

Algunos postulan que el dominio originario al que hace referencia el precepto sería equiparable, lisa y llanamente, al derecho real de dominio previsto en la legislación civil<sup>60</sup>, algo, ciertamente, difícil de conciliar con el carácter inalienable que, como luego se verá, es inherente a aquel título dominical.

Otros sostienen que se trataría de un tipo de propiedad diferente a la civil, de carácter público, analogable al dominio público, aun sin llegar a asimilarse plenamente a esta figura. Quienes se ubican en esta segunda tesitura consideran, con toda lógica, de aplicación al dominio originario el régimen de los bienes del dominio público, con sus notas de inalienabilidad e imprescriptibilidad<sup>61</sup>, sin advertir que estas características son consustanciales al dominio originario y no contingentes como ocurre con los bienes del dominio público, cuyo titular está sujeto a esas limitaciones solo mientras persista la afectación al uso público dispuesta por la autoridad competente.

### 3. Dominio originario como título *sui generis*

Frente a las posturas expuestas, estamos, finalmente, quienes nos resistimos a encasillar al dominio originario bajo alguna de las acepciones de dominio tradicionales, puesto que advertimos que los rasgos que lo rodean no encajan, estrictamente, en las notas que definen a ninguna de ellas, aun cuando reúna en sí características atribuibles a más de una de las nociones de dominio que le han precedido. Ante ello, postulamos la necesidad de reconocer en el dominio originario una figura autónoma, aun cuando sus perfiles presenten, todavía, escasa nitidez<sup>62</sup>.

El dominio originario se caracteriza, por cierto, como un dominio absolutamente inalienable e imprescriptible, al igual que el dominio público. Y conlleva la facultad de conferir a terceros derechos de aprovechamiento sobre los bienes sobre los cuales recae (como ocurre con el derecho real de dominio). Finalmente, como el dominio eminente, el dominio originario se ejerce dentro del territorio perteneciente a su titular, si bien solo respecto de ciertos bienes (los recursos naturales).

<sup>60</sup> QUIROGA LAVIÉ 2007, 623; BARRERA BUTELER 2020, 202-203; MARTELLI y MANILI 2010, 874; HERNÁNDEZ 1997, 114; y PRIETO 2005, 1182-1183. Podría, también, ubicarse a Cuadros en este elenco, en tanto describe al dominio originario como un "dominio patrimonial de las provincias sobre tales bienes" (CUADROS, 2018, 37). En rigor, Hernández y Prieto sostienen, más bien, que el dominio originario comprende tanto las prerrogativas propias del derecho real de dominio, como otras derivadas del dominio eminente.

<sup>61</sup> CATALANO 2006, 69-82.

Por su parte, Rodrigo Vera entiende que, tras la reforma constitucional de 1994, corresponde a las provincias dictar el régimen de sus respectivos recursos naturales, estableciendo (en ese marco) si los caracterizan como bienes de su dominio público o de su dominio privado (VERA 2008, 124-131).

<sup>62</sup> CASSAGNE 2007, 1142-1143; CASSAGNE y DE LA RIVA 2014, 799-824; DE LA RIVA 2008, 506-523; VALLS 2006, 29-30; PALAZZO 2015, 67-93; y REBASA y CARBAJALES 2011, 1167-1181.

Pese a estas similitudes, el constituyente de 1994 –que pudo haber apelado a alguna de esas nociones más consolidadas en el mundo jurídico: dominio público, dominio eminente o, simplemente, dominio– optó por emplear una expresión distinta: *dominio originario*. Tal elección no puede dejar de concitar la atención del intérprete, y de invitarlo a hacer un esfuerzo por desentrañar su significado, que ciertamente no emerge prístino de una primera ni de una segunda lectura.

## VII. Notas definitorias del dominio originario instituido por el constituyente argentino

La Asamblea Constituyente de 1994 compartía, mayoritariamente, la convicción de que los recursos naturales debían quedar en la esfera provincial. Le faltó, sin embargo, claridad para definir con precisión esa firme intuición.

Toca, por tanto, al intérprete develar el contenido de la parca locución (*dominio originario*) escogida por los constituyentes para expresar su decisión. Una tarea que no puede ser afrontada con espíritu voluntarista, sino con objetividad y respeto al sistema constitucional en su conjunto, hurgando en todas sus cláusulas y en cualquier otro elemento tangible que pueda recabar-se entre los antecedentes y consecuentes de la disposición aprobada.

A partir de los datos hasta aquí relevados, procuraré en los puntos siguientes delinear los perfiles esenciales de esta peculiar modalidad de dominio institucionalizada por el art. 124 de la Constitución.

### 1. Dominio originario y federalismo: dominio vs. jurisdicción

La disputa por los recursos naturales enfrentó, en la Argentina, a centralistas y provincialistas en un debate referido al diseño de nuestro modelo federal.

La Corte de Justicia de la Nación ha recordado de manera constante que “dominio y jurisdicción no son conceptos equivalentes ni correlativos, pues bien puede existir uno sin la otra y viceversa”<sup>63</sup>.

El dominio sobre los bienes es, por definición, en su sentido más propio, exclusivo<sup>64</sup>. La jurisdicción, en cambio, es por naturaleza fraccionable, y en nuestro sistema federal está distribuida entre la Nación, las provincias y los municipios, sin que ello impida que en ocasiones más de una de esas instan-

<sup>63</sup> Marconetti Boglione y Cía. contra Municipalidad de Santa Fe (1929); y Misiones, Provincia de contra Estado Nacional y otro (2015).

<sup>64</sup> SALVAT 1962, 31-33.

La exclusividad aducida va referida, en rigor, al *dominio perfecto*, contemplado en el art. 1941 del Código Civil y Comercial de la Nación. Ese carácter exclusivo aplica también a los condóminos, cada uno de los cuales ejerce con ese alcance las facultades pertinentes sobre la parte indivisa que le corresponde. Distinto es el caso del *dominio imperfecto* o *desmembrado* (arts. 1964 y siguientes del Código Civil y Comercial de la Nación), que reciben esa denominación, precisamente, por no atenerse a este rasgo esencial del instituto dominical (su carácter exclusivo).

cias de gobierno detentan potestades de legislación y administración sobre las mismas personas o bienes<sup>65</sup>.

Según se ha visto, los constituyentes debatieron sobre diferentes propuestas, y optaron por aquella redacción de la cláusula que implicaba dejar de lado toda referencia a la jurisdicción sobre los recursos naturales, y limitarse a aludir únicamente al dominio originario. Esta decisión, según se adelantó, no debe ser leída como excluyente de todo poder jurisdiccional de las provincias sobre esos bienes, sino solo como la voluntad del reformador de no asignar en bloque tal potestad a la autoridad provincial.

Esta opción por la fórmula más breve, que omite pronunciarse sobre lo atinente a la jurisdicción, obliga a aplicar al caso los criterios clásicos sobre los cuales se estructura el reparto de competencias en nuestra matriz federal, empezando por la regla cardinal del art. 121 de la Constitución. A falta de una pauta específica, entonces, habrá que entender que las provincias (en lo que hace a la jurisdicción sobre los recursos naturales) se han reservado todo el poder no delegado al gobierno nacional, de manera expresa o implícita.

Ello no impide reconocer que ciertos retazos del poder jurisdiccional, en algunos casos de significativa importancia, han sido transferidos por la Constitución a la órbita federal.

Algunos de ellos, de manera exclusiva, como, por ejemplo, la competencia para dictar los Códigos de fondo (en particular, el Código Civil y el Código de Minería, este último comprensivo de los hidrocarburos) que el art. 75, inciso 12, confiere al Congreso de la Nación; o el poder para regular el comercio interjurisdiccional y la navegación que el propio legislador nacional debe ejercer, conforme surge de los arts. 26, 75 –incisos 10 y 13– y 126 de la Constitución.

En otras ocasiones, tal transferencia de potestades a las autoridades nacionales no es plena, sino que concurre con aquellas que conservan las provincias sobre el mismo ámbito material o geográfico. Así sucede con el dictado de las normas tuitivas del medioambiente (art. 41); o con las facultades de legislación y administración sobre los establecimientos de utilidad nacional, en los cuales las provincias mantienen poderes de policía y tributación (art. 75, inciso 30); o con el despliegue de políticas de fomento (arts. 75, inciso 18, y 125); o con los genéricos poderes implícitos que titulariza el Congreso federal (art. 75, inciso 32), que se activan, por ejemplo, cada vez que entran en juego intereses que conciernen a la Nación.

<sup>65</sup> La disociación entre dominio y jurisdicción suele ilustrarse a través de los ríos navegables, que pertenecen al dominio provincial pese a que el gobierno federal ejerce sobre ellos la jurisdicción exclusiva en materia de navegación (arts. 75, inciso 10, y 124 de la Constitución Nacional). Pero podrían traerse a colación otras muchas situaciones donde ese fenómeno se verifica. Un caso notorio es el de los hidrocarburos, que pertenecen al dominio originario de las provincias (art. 124 de la Constitución), pese a que compete al Congreso de la Nación sancionar la legislación sustantiva que los gobierna (art. 75, inciso 12, de la Constitución).

La opción de los constituyentes por la versión más acotada de cuantas se discutieron (aquella, insisto, que solo aludía al dominio originario y guardaba silencio respecto de la jurisdicción) abre, por tanto, un panorama donde los poderes de legislación sobre los recursos naturales aparecen repartidos entre la Nación y las provincias<sup>66</sup>, si bien estas últimas, por imperio del art. 121 de la Constitución, pueden considerarse depositarias de una potestad residual<sup>67</sup>.

## 2. Dominio originario vs. otros "dominios"

El dominio originario previsto en el art. 124 convive, como es notorio, con otros dominios, que pueden encontrarse en cabeza del mismo titular o de otro distinto (público o privado).

Por de pronto, asumida la diferencia que existe entre dominio originario y dominio eminente, las prerrogativas provenientes de uno y otro en modo alguno se excluyen entre sí, como lo pone en evidencia el hecho de que las provincias puedan ejercerlas, simultáneamente, sobre sus propios recursos naturales.

El dominio originario sobre los recursos naturales es, también, compatible con la ocasional calificación de estos como bienes del dominio público<sup>68</sup>, o como bienes del dominio privado, sea del Estado<sup>69</sup> o de los particulares<sup>70</sup>.

Finalmente, el dominio originario armoniza con la propiedad minera concedida al particular explotador, título al que preexiste, con el cual coexiste y frente al cual subsiste (cuando se declara su caducidad)<sup>71</sup>.

En definitiva, el dominio originario y las otras figuras dominicales (que guardan entre sí una indudable relación de analogía) comportan señoríos diferentes, por lo que pueden superponerse respecto de los mismos bienes, confluyendo o no en manos del mismo sujeto, según las circunstancias.

A ello, la clave está en determinar qué potestades entraña el dominio originario, y de qué forma esas prerrogativas se articulan y armonizan con

<sup>66</sup> GELLI 2018, 731-735; y MANILI 2021, 551-553.

<sup>67</sup> Así lo ilustran, por ejemplo, los Códigos de Aguas o las leyes de suelos dictadas por parte de cada provincia.

El fundamento de estos poderes residuales proviene, a mi juicio, de cuanto ha sido expuesto en el texto *supra*. Con una mirada diferente, sin embargo, un calificado sector de la doctrina argumenta que el dominio conllevaría, como regla, la jurisdicción, salvo que esta aparezca limitada o excluida por alguna disposición o circunstancia (Frías 1987, 323; VILLEGAS BASAVILBASO 1952, 14; Marienhoff 1984, 791; y Abalos 2007, 308. Personalmente, dada la disociación que existe entre ambos conceptos, no encuentro motivos para afirmar que la jurisdicción lleve aparejado, de suyo, el dominio.

<sup>68</sup> Art. 235, incisos a), b), c), d) y e), del Código Civil y Comercial de la Nación.

<sup>69</sup> Arts. 236, incisos b) y c), del Código Civil y Comercial, y 7° del Código de Minería.

<sup>70</sup> El mismo art. 236, inciso c), del Código Civil y Comercial citado en la nota anterior reconoce, implícitamente, la posible existencia de lagos no navegables de propiedad privada.

<sup>71</sup> VALLS 1992, 97.

las provenientes de otros títulos dominicales que puedan reposar sobre los mismos bienes<sup>72</sup>. Una labor ardua, pero indispensable para dar respuesta a las dificultades que plantea la existencia de estos distintos *dueños*, dado que el art. 124 irrumpe en la escena constitucional sin que se haya dispuesto la derogación de cláusulas tales como las contenidas en los arts. 14, 17 o 75, incisos 12 y 30, que dan sustento a esos otros títulos.

### 3. Dominio originario vs. dominio útil: su carácter primario e inalienable

Para avanzar en la identificación de las prerrogativas inherentes al dominio originario, es menester volver la atención a su antecedente directo, el art. 10 del Código de Minería. La lógica que preside esta disposición consiste, como surge de su Exposición de Motivos, en la necesidad de diferenciar el dominio originario de las minas atribuido al Estado, de la propiedad minera derivadamente adquirida por el concesionario.

Este contraste entre dominio originario y propiedad minera pone de manifiesto una de las notas esenciales del primero: se trata de un título primitivo, que no proviene de un dueño anterior (puesto que no lo hay). Los recursos naturales pertenecen desde siempre a las provincias (o a la Nación, si están en territorio de esta última), les pertenecen originariamente, desde un principio<sup>73</sup>. Su titular podrá transferir a otros ciertos derechos de explotación sobre los recursos en cuestión, reconociéndoles el dominio útil sobre el producto de su actividad extractiva<sup>74</sup> y conservando para sí una porción de los beneficios de ese aprovechamiento.

La cesión de estos derechos de explotación no desdice, sin embargo, el carácter inalienable del dominio originario, que perdura en cabeza de su titular. La propia condición originaria (no derivada) sugiere su naturaleza intransferible, pues si se admitiera, por hipótesis, la posibilidad de cederlo, el beneficiario de la transmisión ya no podría esgrimir su condición originaria.

La índole inalienable y definitiva de la posición del dueño originario explica y funda, por lo demás, su poder de control sobre el concesionario, cuya propiedad puede extinguir (a título de caducidad) si constata que la explotación que ejerce no se atiene a las pautas racionales y sustentables estipuladas.

### 4. Dominio originario y medio ambiente: deber de garantizar una explotación racional

Es indudable que los recursos naturales son bienes de singular importancia, y ello por una pluralidad de motivos: son imprescindibles para la subsistencia y el desarrollo humanos; constituyen una fuente primordial de generación de

<sup>72</sup> En el mismo sentido, Martín 2010, 106.

<sup>73</sup> CATALANO 2006, 68; CASSAGNE 2010, 19; CASSAGNE y DE LA RIVA 2014, 821-822; MANILI 2021, 526; y Saulino 2016, 342-343.

<sup>74</sup> CASSAGNE 2010, 18-20.

riqueza; su cantidad es limitada (debido, en buena medida, a su condición no renovable); e integran un ecosistema que necesita ser preservado.

Al acometer el desafío de intentar perfilar los contornos del dominio asignado por el constituyente sobre este tipo peculiar de bienes, no es posible desentenderse de las notas que los rodean. Ellos constituyen un patrimonio común que debe ser racionalmente explotado y preservado en beneficio de las generaciones presentes y futuras, por lo que su titular no puede hacer de ellos un uso desaprensivo (como el que podría tolerarse del propietario privado de un determinado bien), pues el dominio que se le atribuye no solo lo convierte en su *dueño*, sino también en su *guardián*.

Más allá de la multiplicidad de recursos naturales existentes, es ostensible la estrecha relación que entre ellos existe en razón del único ecosistema que integran. Este dato cobra particular relevancia para la configuración del régimen que ha de gobernarlos, que debe apuntar –entre otras cosas– a garantizar que su aprovechamiento no afecte su conservación ni erosione el equilibrio del sistema en su conjunto, máxime cuando gran parte de ellos no se renuevan y podrían correr el riesgo de degradarse, y aun agotarse, si no se los explota con cuidado.

Esta perspectiva encuentra respaldo en el propio texto constitucional, cuyo art. 41 encomienda a las autoridades velar por la “utilización racional” de los recursos naturales, un mandato que no va dirigido únicamente al titular de su dominio originario sino a la totalidad de las esferas de gobierno y en la medida de las incumbencias de cada una de ellas en materia medioambiental.

Es, por tanto, inevitable ver a este art. 41 como un complemento del art. 124. Los contornos de las prerrogativas del dueño originario no pueden demarcarse sin tener presente esta exigencia de velar por la utilización racional de los recursos naturales, un mandato que debe interpretarse en un doble sentido: como contrario a su sobreexplotación, pero opuesto, también, al aprovechamiento ineficiente de esos mismos recursos<sup>75</sup>. Ambos artículos, el 41 y el 124, deben, pues, ser leídos al unísono y en armonía.

5. ¿Qué es, en suma, el dominio originario consagrado por el constituyente?

A partir de los elementos reunidos en las páginas precedentes, ¿qué puede extraerse en limpio acerca del contenido de esta singular modalidad de dominio calificado como *originario*? Dada la parquedad del texto constitucional, sus rasgos deberán, necesariamente, inferirse de la misma condición originaria de que ha sido investido, de las exigencias impuestas por la índole peculiar de los bienes sobre los cuales recae (los recursos naturales), y de cuanto pueda colegirse de otras cláusulas constitucionales vinculadas o complementarias al art. 124.

<sup>75</sup> RODRÍGUEZ 2021, 238-239.

El recorrido realizado nos permite sentar los siguientes caracteres definitorios del dominio originario surgido de la reforma constitucional de 1994:

a) El dominio originario, ante todo, hace referencia al *primer dueño* de los recursos sobre los cuales recae, puesto que configura un título que no se recibe de otro, que no es adquirido, sino que se posee *ex tunc*.

b) El dueño originario ha de ser, forzosamente, definitivo. Si se le concediera (por hipótesis) la posibilidad de transferir esa condición a un tercero, este ya no ostentaría el título de dueño originario, sino derivado del primero. De allí que el dominio originario resulte, por definición, *inalienable*. Su titular podrá, en todo caso, transmitir derechos de explotación sobre los bienes sobre los cuales detenta esa prerrogativa, pero en ningún caso podrá despojarse en favor de otro de su calidad de dueño originario, condición que subsiste aun tras el otorgamiento de tales derechos de explotación.

c) La facultad del titular del dominio originario de ceder a terceros derechos de explotación conlleva, en razón de la naturaleza de los bienes implicados y de la directiva impuesta por el art. 41 de la Constitución, su deber de velar porque tal aprovechamiento se desarrolle de forma racional y sustentable, lo cual constituye otro de los rasgos inherentes al dominio reconocido. De allí resultan, precisamente, los *poderes de control* sobre el beneficiario del dominio útil transferido, cuyo título podrá declarar caduco si aquel no se atiene a las exigencias previstas.

d) Pese al carácter originario del dominio instituido, *no* se lo debe concebir como un *título dominical completamente autónomo*, ya que su reconocimiento se inserta en un marco constitucional que ampara, en simultáneo, otros dominios. Por ello, el ejercicio de las prerrogativas del dueño originario deba armonizarse con esos otros derechos y prerrogativas que pudieran existir sobre los mismos bienes con base en el texto constitucional, entre ellos, el dominio público, la propiedad privada o las potestades estatales derivadas de un establecimiento de utilidad nacional. Tales derechos o potestades subsisten pese al dominio originario reconocido; pero, al propio tiempo, esos derechos o potestades se verán impactados y condicionados por el dominio originario atribuido sobre los bienes en cuestión.

## Conclusiones

Las observaciones expuestas no alcanzan, ciertamente, para dar una idea acabada y completa del significado exacto de la noción estudiada. Ese grado de madurez conceptual llegará con el tiempo, cuando la labor reglamentaria del Congreso, sumada a la tarea interpretativa de jueces y doctrinarios, contribuyan a sedimentar esta novel categoría. No puede apurarse ese proceso sin riesgo de caer en errores y dogmatismos.

Lo que creo que ha quedado claro es que el constituyente ha querido someter a los recursos naturales a un régimen de dominio especial, acorde a la índole peculiar que revisten en razón de su extraordinario potencial como

fuelle de riqueza, pero, también, al cuidado especial que requieren para asegurar su preservación para las generaciones futuras.

El dominio originario tiene, así, algo de *proprietatis* y algo de *potestas*. Importa un señorío, si bien no acompañado de las mismas notas que el derecho real de dominio (entre otras cosas, porque es definitivamente indisponible). Pero, en paralelo, el dominio originario entraña para su titular una amplia gama de deberes y potestades orientados a garantizar que ese aprovechamiento se lleve a cabo de manera racional y sustentable.

En definitiva, el dominio originario reconocido a la Nación y a las provincias argentinas sobre los recursos naturales existentes en sus respectivos territorios les permite beneficiarse de su aprovechamiento racional, pero las compele, en simultáneo, a disponer lo necesario para la custodia y conservación de tales recursos, en un marco de respeto y armonía con los derechos y situaciones jurídicas preexistentes a la reforma que gozan de idéntico amparo constitucional.

## Bibliografía citada

- ÁBALOS, María G. (2007). Los recursos naturales y las facultades nacionales, provinciales y municipales en el federalismo argentino: algunas consideraciones. En *El Derecho (Derecho Constitucional)*, Tomo 2007 (pp. 308-318).
- BARRERA BUTELER, Guillermo E. (2020). Dominio y jurisdicción del gobierno federal, de las provincias y de los municipios. En Antonio María Hernández y Guillermo E. Barrera Buteler [Coord.], *Derecho público provincial*, 3ª edición (pp. 313-340). Buenos Aires, Abeledo-Perrot.
- BIDART CAMPOS, Germán J. (1979). Las provincias y las minas. En *El Derecho*, Tomo 83 (pp. 392).
- BIDART CAMPOS, Germán J. (2013). *Manual de la Constitución reformada*. Tomo I. Buenos Aires, Ediar.
- CANO, Guillermo J. (1972). Reflexiones sobre la reforma del Código de Minería y el anteproyecto del doctor Edmundo F. Catalano. En *La Ley*, Tomo 145 (pp. 729-740).
- CASSAGNE, Juan Carlos (2007). El dominio de los yacimientos de hidrocarburos (Su relación con las potestades nacionales y provinciales y los derechos de los concesionarios). En *La Ley*, Tomo 2007-C (pp. 1135-1151).
- CASSAGNE, Juan Carlos (2010). Acerca de la noción del dominio público y las nuevas ideas sobre los usos especiales. En *Jurisprudencia Argentina*, número especial 2010-III (pp. 11-25).
- CASSAGNE, Juan Carlos (2021). *Curso de derecho administrativo*. Buenos Aires, Thomson Reuters-La Ley. T II, 13ª.
- CASSAGNE, Juan Carlos, y DE LA RIVA, Ignacio M. (2014). Formación, trayectoria y significado actual del dominio público en la Argentina. En *Revista de Derecho Administrativo* (93), 799-824.
- CATALANO, Edmundo F. (2006). *Código de Minería comentado*. Buenos Aires, Zavalía, décima edición.
- Código de Minería de la República Argentina. Leyes Complementarias (con las notas del Dr. Enrique Rodríguez)* (2017). Buenos Aires, AAZ editora. 4ª edición actualizada.
- Convención Nacional Constituyente: Diario de Sesiones* (1994). Buenos Aires, Congreso de la Nación.
- CUADROS, Oscar Álvaro (2018). *Administración y mercado (Dominio y contratos del Estado. Regulación de los derechos de propiedad)*. Buenos Aires, Astrea.

- DALLA VÍA, Alberto R. (2006). *Derecho constitucional económico*. Buenos Aires, LexisNexis Abeledo-Perrot. 2ª Edición.
- DE LA RIVA, Ignacio M. (2008). Dominio y jurisdicción sobre hidrocarburos en nuestro sistema federal: un auténtico rompecabezas para armar. En *El Derecho (Derecho Constitucional)*, Tomo 2008 (pp. 506-523).
- DE LA RIVA, Ignacio M. (2015). Poderes de regulación nacionales y provinciales bajo el nuevo régimen de hidrocarburos. *Revista Argentina de Derecho de la Energía, Hidrocarburos y Minería (RADEHM)* (5), pp. 35-40.
- DE LA RIVA, Ignacio M. (2018). ¿Qué dominio originario? Definir su alcance sigue siendo una asignatura pendiente (Comentario al fallo 'Administración de Parques Nacionales c. Misiones Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad' de la Corte Suprema. En *El Derecho (Derecho Administrativo)*, Tomo 2018 (pp. 469-474).
- ERIZE, Luis (2010). Eminent Domain and Regulatory Changes. En Aileen McHarg et al. (ed.), *Property and the law in energy and natural resources* (Oxford, Oxford University press) (pp. 281-310).
- FRIAS, Pedro José (1987). Dominio y jurisdicción de la Nación y las provincias. En *Derecho público provincial* (pp. 323-342) Buenos Aires, Depalma.
- GELLI, María Angélica (2018). *Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada*. Buenos Aires, Thomson Reuters - La Ley. T II, 5ª edición ampliada y actualizada.
- GONZÁLEZ, Joaquín V. (1917). *La propiedad de las minas. Estudios legales y constitucionales relativos a la reforma del Código de Minería*. Buenos Aires, Librería "La Facultad" de Juan Roldán.
- GONZÁLEZ MORAS, Juan Martín (2009). El régimen dominial del Estado y los recursos naturales. En *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública* (374)17-36.
- HERNÁNDEZ, Antonio María (h) (1997). *Federalismo, autonomía municipal y Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires, Depalma.
- IRIBARREN, Federico J. (2006). Acerca del dominio originario de los recursos naturales. En *Revista de Derecho Ambiental* (5), 55-65.
- LÓPEZ, Joaquín (1993). Los recursos naturales, la energía y el ambiente en las constituciones de las provincias argentinas. En: Dardo Pérez Guilhou y otros, *Derecho público provincial*, T III. (pp. 1-134). Mendoza, Depalma.
- MANILI, Pablo Luis (2021). *Tratado de derecho constitucional argentino y comparado*. Buenos Aires, Thomson Reuters - La Ley. T IV.
- MARIENHOFF, Miguel S. (1939). *Régimen y legislación de las aguas públicas y privadas*. Buenos Aires, Abeledo-Perrot.
- MARIENHOFF, Miguel S. (1984). El régimen de aguas en nuestro sistema federal. En *El Derecho*, Tomo 106 (pp. 791-802).
- MARIENHOFF, Miguel S. (2011). *Tratado de derecho administrativo*. Buenos Aires, Abeledo-Perrot. T V.
- MARTELLI, Hugo C., y MANILI, Pablo L. (2010). El dominio originario de los recursos naturales. En Daniel A. Sabsay (Dir.), *Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial*, T 4 (pp. 872-899). Buenos Aires, Hammurabi.
- MARTIN, Liber (2010). *Derecho de aguas (Estudio sobre el uso y dominio de las aguas públicas)*. Buenos Aires, Abeledo Perrot.
- MARTIRÉ, Eduardo (1979). *Historia del derecho minero argentino*. Buenos Aires, Perrot.
- Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994* (1995). Buenos Aires, Centro de Estudios Constitucionales y Políticos del Ministerio de Justicia de la Nación. T VI.
- Ordenanzas de minería de la Nueva España formadas y propuestas por su Real Tribunal*, González, disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/184/14.pdf>
- PALAZZO, Eugenio Luis (2015). Los hidrocarburos en los equilibrios y en las tensiones entre la nación y las provincias. En *Revista Argentina de Derecho de la Energía, Hidrocarburos y Minería (RADEHM)* (5), 67-93.
- PRIETO, Hugo N. (2005). El dominio originario de los recursos naturales. La titularidad de las provincias y sus consecuencias en materia de hidrocarburos. En *La Ley*, Tomo 2005-E (pp. 1181-1194).

- QUIROGA LAVIÉ, Humberto (2007). *Constitución de la Nación Argentina comentada*. Buenos Aires, Zavallía.
- REBASA, Marcos, y CARBAJALES, Juan José (2011). Los recursos naturales en la reforma del 94': Aportes para una interpretación constitucional (El caso de los hidrocarburos). En *La Ley*, Tomo 2011-C (pp. 1167-1181).
- RODRÍGUEZ, Leandro G. (2021). *Leyes provinciales que prohíben determinadas técnicas de extracción y beneficio de minerales para la minería metalífera: el análisis de su constitucionalidad frente al ordenamiento constitucional y el interés público de la actividad, previsto en el Código de Minería* (Tesis para optar al grado de Doctor en Ciencias jurídicas y sociales, Pontificia Universidad Católica Argentina).
- SACRISTÁN, Estela B. (2014). Dominio originario de los recursos naturales. La cuestión del dominio eminente. En *La Ley (Derecho Constitucional)*, Tomo 2014 (pp. 149-157).
- SACRISTÁN, Estela B. (2017). Dominio originario y dominio eminente: a propósito del art. 124 de la Constitución Nacional argentina. En Luis Ferney Moreno Castillo y Víctor Rafael Hernández-Mendible (Coord.), *Derecho de la energía en América Latina*, T I. pp. 315-337. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- SACRISTÁN, Estela B. (2019). Los recursos naturales en la Constitución Nacional argentina: La cuestión del dominio originario. En *Revista de Derecho Administrativo Económico (ReDAE)* (30) (pp. 111-139).
- SALVAT, Raymundo M. (1962). *Tratado de derecho civil argentino. Derechos reales*. Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina S.A. 5ª. Edición.
- SARAVIA, Luis Adolfo (1999). El petróleo y las provincias. En *La Ley*, Tomo 1999-B (pp. 1182-1195).
- SAULINO, María Florencia (2016). Distribución de competencias en materia ambiental. En AA. VV., *Comentarios de la Constitución de la Nación Argentina (Jurisprudencia y doctrina: una mirada igualitaria)*, T I (pp. 329-344). Buenos Aires, Thomson Reuters.
- VALLS, Mario F. (1992). *Recursos naturales (Lineamientos de su régimen jurídico)*. Buenos Aires, Abeledo-Perrot. T I.
- VALLS, Mario F. (2006). *Código de Minería de la República Argentina (Anotado, comentado y concordado)*. Buenos Aires, LexisNexis, 4ª. Edición.
- VERA, Rodrigo E. (2008). El impacto del art. 124 de la Constitución Nacional en la dogmática del dominio público en la Argentina. En *Revista Argentina del Régimen de Régimen de la Administración Pública* (363), 121-131.
- VERGARA BLANCO, Alejandro (1988). El dominio eminente y su aplicación en materia de minas. En *Revista Chilena de Derecho* (15), 87-110.
- VILDÓSOLA FUENZALIDA, Julio (1999). *El dominio minero y el sistema concesional en América Latina y el Caribe*. Caracas, Editorial Latina C.A.
- VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín (1952). *Derecho administrativo*. Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina. T IV.

## Normativa citada

- Ley N° 12.161. Régimen legal de las minas de petróleo e hidrocarburos fluidos. Boletín Oficial, 1 abril 1935.
- Ley N° 14.773. Energía y combustibles nacionalización. Boletín Oficial, 13 noviembre 1958.
- Ley N° 17.094. Extensión de la soberanía de la nación argentina sobre la plataforma continental y el mar territorial. Boletín Oficial, 10 enero 1067.
- Ley N° 17.319. Ley de Hidrocarburos. Boletín Oficial, 30 de junio 1967.
- Ley N° 17.500. Ley de Pesca. Boletín Oficial, 31 octubre 1967.
- Ley N° 22.259. Establece Código de Minería. Boletín Oficial, 1 agosto 1980.
- Ley N° 22.351. Ley de Parques Nacionales. Boletín Oficial, 12 diciembre 1980.
- Ley N° 23.968. Espacios Marítimos. Boletín Oficial, 5 diciembre 1991.
- Ley N° 24.145. Ley de Federalización de Hidrocarburos. Boletín Oficial, 6 noviembre 1992.
- Ley N° 24.543. Aprueba la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Boletín Oficial, 25 noviembre 1995.

- Ley N° 24.922. Aprueba el régimen federal de pesca. Boletín Oficial, 12 enero 1998.
- Ley N° 26.197. Administración de las provincias sobre los yacimientos de hidrocarburos que se encontraren en sus respectivos territorios, lecho y subsuelo del mar territorial del que fueren ribereñas. Boletín Oficial, 5 enero 2007.
- Ley N° 26.331. Aprueba los presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos. Boletín Oficial, 26 diciembre 2007.
- Ley N° 26.639. Aprueba los presupuestos mínimos para la preservación de los glaciares y del ambiente periglaciario. Boletín Oficial, 28 octubre 2010.

## Jurisprudencia citada

- Administración de Parques Nacionales contra Misiones, Provincia de* (2017): CSJN, 10 de agosto de 2017, en *Fallos* 340:991 [Acción declarativa de inconstitucionalidad].
- Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otro contra Estado Nacional s/* (2019): CSJN, 4 de junio de 2019, en *Fallos* 342:917 [Acción declarativa de inconstitucionalidad].
- Campo del Cielo S.R.L. con Provincia del Chaco* (2011): CSJN, 24 de mayo de 2011, en *Fallos* 334:565 [Recurso de hecho].
- Canoa "Stella Alpina"* (1957): CSJN, 29 de mayo de 1957, en *Fallos* 237:837 [Denuncia penal].
- Chevron San Jorge S.R.L. contra Neuquén, Provincia del s/* (2011): CSJN, 1 de noviembre de 2011, en *Fallos* 334:1162 [Acción declarativa de inconstitucionalidad].
- Corrientes, Provincia de contra Estado Nacional* (2021): CSJN, 11 de marzo de 2021, en *Fallos* 344:251 [Acción declarativa de inconstitucionalidad].
- Empresa del Puerto del Rosario contra Nogues, Alejandro* (1921): CSJN, 18 de julio de 1921, en *Fallos* 134:283 [Expropiación].
- Estado Nacional (Estado Mayor General del Ejército) contra Mendoza, Provincia de* (2019): CSJN, 17 de diciembre de 2019, en *Fallos* 342:2256 [Acción declarativa de inconstitucionalidad].
- Franck, Roberto Angel contra Provincia de Buenos Aires* (1969): CSJN, 14 de noviembre de 1969, en *Fallos* 275:357 [Acción de daños y perjuicios].
- Gobierno Nacional y Sociedad del Puerto del Rosario contra Provincia de Santa Fe* (1909): CSJN, 8 de mayo de 1909, en *Fallos* 111:179 [Expropiación].
- Marconetti Boglione y Cía. contra Municipalidad de Santa Fe* (1929): CSJN, 29 de mayo de 1929, en *Fallos* 154:312 [Acción contencioso administrativa].
- Mendoza, Provincia de contra Estado Nacional* (1988): CSJN, 2 de agosto de 1988, en *Fallos* 311:1265 [Acción declarativa de inconstitucionalidad].
- Misiones, Provincia de contra Estado Nacional y otro* (2015): CSJN, 13 de mayo de 2015, en *Fallos* 338:362 [Nulidad de acto administrativo].
- Salas, Dino y otros contra Salta, Provincia de y Estado Nacional* (2011): CSJN, 13 de diciembre de 2011, en *Fallos* 334:1754 [Recurso de amparo].
- Total Austral S.A. contra Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, Provincia de* (2003): CSJN, 8 de septiembre de 2003, en *Fallos* 326:3368 [Acción declarativa].
- Total Austral S.A. -Sucursal Argentina- contra Dirección Provincial de Puertos de la Provincia de T.D.F.* (2020): CSJN, 24 de septiembre de 2020, en *Fallos* 343:1086 [Acción mera declarativa de inconstitucionalidad].
- Vega, Zenobio y otro* (1939): CSJN, 3 de julio de 1939, en *Fallos* 184:153.
- Yacimientos Petrolíferos Fiscales contra Mendoza, Provincia de y otros* (1979): CSJN, 3 de mayo de 1979, en *Fallos* 301:341 [Nulidad de concesión minera].